

国会改革の課題代表制民主主義を見直す

駒澤大学法学部教授

大山 礼子

1. 初めに

国民が国会とか政党や議員に不信を感じるというのは、ある意味で健全なことだと思います。政党とか議員が必ずしも正しいとは限りません。またこの傾向は先進国に共通の傾向だと思います。しかし比較してみますと日本の場合は先進国の間でも信頼関係が少ないという結果が出ています。19歳から29歳の人たちに「国会や政党を信頼していますか」と質問しますと実に7割の人が信頼していないと答えています。他の国に比べて信頼がやや低いと思います。有権者の不信感の表れとして投票率の低下が続いています。2012年衆議院の選挙の投票率は59.32%、明治以来普通選挙での最低記録で、とんでもないことだと言われたのです。ところが2014年暮れの衆議院選挙の投票率ご記憶でしょうか？52.66%です。有権者の2人に1人しか投票しない。参議院も同じようなもので2013年の夏52.16%でした。これが日本の政治です。

国会・議会の値打ちはどうなのか、ご存知のように日本国憲法は「国会は国権の最高機関である」それは私達が選挙で選んでいるからです。国民の意志によって選ばれるのは国会だけ、だからです。それなのに半分の国民しか投票に行かないのでは、これでは何のための最高機関なのか分かりませんし、国民代表機関と言えなくなっています。これは由々しい問題だと思います。ただ投票に行かない人たちが政治に関心がないかと言うとそうでもない。新聞社のアンケートによると回答者の7割の人が首相公選制や国民投票・住民投票の活用に賛成している。

政治には関心があるけれども、代表機関を通じてでは自分達の思いが通じないと思っているのではないのでしょうか。しかし日常的なことを全て国民投票で決めるのは不可能なことです。日常的な政策決定は国会でやってもらう必要があります。国会を立て直すことを考えるべきだと思います。首相公選制もなかなか実際には危ない仕組みだと思います。首相を公選するという事は首相と多数派が対立する事も有りうる。参院と衆院の捻じれであれだけ困ったわけですから、首相と国会が捻じれたらどうなるでしょう。実際にイスラエルで首相公選を実施しましたが10年ぐらいで廃止されました。今の課題は国会の改革を行って代表民主制を立て直す事だと思います。

2. 誤解に基づく国会不信？

①国会議員の数はそれほど多くない。

国民の皆さんが国会や議員に不信を持たれるのはどうも誤解に基づくことが多いのではないかと思います。国政改革案の最近の改革案は定数削減と費用削減ばかりです。多くの方々が国会議員はあんなにいらないだろうと言います。有権者が言う分には良いのですが議員達までが定数削減を競う現状です。国会議員定数について選挙区4減、比例6減を行政の長である安倍首相が立法府の議員を減らすと言って、立法府からも国民からもよく言ったと歓迎されている。行政は立法府から監視される立場です。監視される側の長が監視する立法府の定数を減らすと言っている。全くおかしい話ですが、これが現状です。地方議会でも政務活動費の使途に厳しい指摘がされています。それはもったいな話だと思います。ただ、活動資金は削れば良いという話ではないと思います。ところが改革案は削る話ばかりで残念な状態です。国会議員も毎月100万円ぐらいの政務活動費を取っています。使い切りですからもう少し明確にすべきだと思います。

現状の国会不信は『国会議員が多すぎる。議員立法は少ないじゃないか、野党の追及は甘すぎる。』という事です。この3つの国民からの批判は少し誤解があるのではないかと思います。

この3点について詳しく述べてみたいと思います。各国の人口10万人当たりの国会議員の数を比較すると、日本より少ないのはアメリカだけ。御存知のようにアメリカは連邦制で、各州議会と政府は日本の国会・政府のように大半の立法と行政を担当しています。ですから連邦議会の議員が少ないのは当たり前です。北欧諸国を見ますと日本の6倍以上です。これだけを見ましても単純に議員数を減らすという議論は如何なものでしょう。ちなみに議員歳費もむやみに下げれば良い訳ではありません。極端に無給でもと言うことが有ります。これで

はお金持ちと年金生活者しか議員に成れませんから無理ですね。ただ議員の歳費や活動費、文書・通信・交通費など高すぎるように思います。使い道についてももう少し精査すべきだと思います。

政党助成法から各政党に多額の助成金が出されています。この使い道についても精査した方が良くと思います。でも私達の声を届けてくれる人は国会議員しか居ないのでこの人数を減らしてしまうのは問題だと思います。頑張らせる方が得策です。

②議員立法が少ないから問題？

日本の議員立法の数値と西欧13か国を調べた数値です。少し古いかもしれませんがあまり変わっていないと思います。議員立法成立 30%以上では1カ国、5%未満も 6ヶ国あります。その点で日本は頑張っている方です。議院内閣制をとる国では内閣提出法案が圧倒的に成立しています。これも当たり前ですね。最近も日本もマニフェスト選挙になっているのでわかりやすいですが、選挙に勝利した与党が内閣を組織して公約を優秀な官僚を使って「法案」にし、議会に提出するのです。アメリカは議員立法が盛んだという話ですが、**アメリカは完全な三権分立ですから大統領は法案を提出できません。**ですから議員立法の形で議会に出す訳です。しかし重要法案は大統領府が作成、それを議員立法の形で議会に提出しているのです。国会の場合も同様で、国民の意見を反映し修正を加えていくことが大事であって、自分達の手で何から何まで作ることは無理な要求だと思います。

地方議会でも同じようなことが言えます。条例案などは市町村の長が職員を使い条例案を提出、きちんと審議しているか見てあげる事が大事だと思います。

③野党の追及だけでは政策は変えられない。

議院内閣制下の議会では、内閣提出法案が立法の主流になるのは当然
内閣提出法案であっても、必要な場合には国会で修正がなされるはず？

(参考)国会の法案件数

	提出件数	成立件数	成立率
内閣提出法案	9,190(65.7%)	7,856(85.2%)	85.5%
議員提出法案	4,794(34.3%)	1,364(14.8%)	28.5%
(1~173回国会(1947~2009年)の合計)			

西欧13ヶ国における議員立法の状況(1978~82年)
成立法案中議員提出法案の占める割合 30%以上 1ヶ国
5%未満 6ヶ国

安倍首相は辻本清美議員が安保法制について質問をしている時、「早く質問しろよ」とヤジを飛ばしました。皆さんご存知の吉田茂首相の「バカヤロー解散」は実際は小さな声で言ったのをマイクが拾ったのです。それで解散です。

今回の安倍さんのヤジは余りにも堂々と野次りました。問題にならないのが不思議で、本来解散ものだと思います。野党の議員は国民から選ばれた国民代表です。ですから議員の後ろには国民がいるのです。国民に野次を飛ばしているのと同じです。国民はもっと怒って良いと思います。

追求してもはぐらかされることが多い。野党議員

が物凄く良い質問をしても、それだけでは政策は変わらないのです。多数決で決まってしまう。野党が努力して追求する目的は国民やメディアが野党のいう事の方が正しいじゃないか、政府の政策は可笑しいじゃないか！と言うように世論が盛り上がらないと政策は変わりません。それと次の選挙で野党の言っていたことが正しいとお考えなら政権を変えるという事でなければ野党がいくらうさく追及してもそれだけでは世の中変わりません。野党の言い分が正しいならば有権者が声を上げて行かないと政策は変わりません。野党の追及だけを期待するのは過剰だと思います。過剰な期待をしますとがっかりしますから、益々政治不信に落ち入ります。

安保法制の時のデモや街頭行動は盛り上がりましたが、それでも政策は変わりませんでした。政治を変えるにはどうしたらよいか、国民も戦略的に考えて行動をしないと益々政治不信に陥ることになります。とても危ない事だと思っています。

国会はなぜ信頼されないのか？

議会への信頼低下は政治への信頼低下に直結し、代表民主主義を崩壊させかねない危険を伴います。特に政治への不信が若い人のなかで「強いリーダーが全部やってくれた方がいい」という層が増えています。5%位居るのではないのでしょうか。非常に危険なことです。ここで何とか代表民主主義を守っていかなければいけな

いと思います。大人の責任でもあると思います。

信頼回復への三つのカギをお話します。

- (1) 代表性の回復。あまり聞き慣れない言葉だと思います。国会はいろいろな意見を持つ国民を代表する場所だと思います。これを何とか回復して行くべきだと思います。それが無いと信頼されません。
- (2) 審議を通じた政策決定への民意の反映です。幾ら代表している国会議員でも、選挙が終わると我々の意見を考えた審議をしてくれないとどうにもなりません。不信感を招くことになります。我々の意見を加味して政策が変わっていくが見えるような審議をして欲しいという事です
- (3) 国民との情報共有という事です。国会は結構いい仕事をしているのです。ですが見えませんね。頑張っているでもそれが見えなければ信頼が生まれません。

この3点が駄目だから議会在駄目だと言った人がいました。カール・シュミットというドイツの政治学者・哲学者で、当時のワイマール憲法下の議会を見放してナチスの信奉者になって行ったのです。この3点がクリヤされないと国民は「議会なんていらぬ」という事になっていくのです。今の国会はどうか。3つとも困った状態、危険な状態だと思います。3点をどうするか我々が考えるべきです。

最初に大事な代表制をどう回復するかと云う点です。国会議員は本当に国民を代表しているのだろうか。有権者の意見を幅広く代表しているのか、かなり疑問ですね。日本の場合は他の国に比べて女性議員が少ないというのが大きな問題だと思います。これは国民を幅広く、偏りなく代表していない事の端的な表れです。

「列国議会同盟」と言う古めかしい日本語訳の組織ですが、各国の議会が加盟している組織でスイスに本部があります。ここが詳細に女性議員の統計を取っています。今年の4月1日現在の数値です。日本は統計対象の国の191ヶ国中の157番目で女性議員の比率が圧倒的に少ない。

数年前まではこんなに酷い状況だと認識されている方は少なかったと思います。私は毎年1年生に教えるとき、日本の政治状況を統計的に比較するように教えています。例えば民主主義ランキングについて、日本は20位ですが、学生の評価は低く、50位くらいと思っています。ところが女性議員については、逆に実際より評価が高く、40位や50位と思っていたのですが、一昨年位からマスメディアがこの事を書くようになりましたから、少し知られてきました。今年の4月に1年生に質問したら100位以下だと答えるようになってきました。これは民意の代表が片寄っているという事です。

地方議会でも似たり寄ったりで国会よりも女性議員が少ないのです。町村議会議員の7割が60代以上の男性です。この数値もそうかと思過ごしてしましますが、普通は女性議員の方が多のです。イギリスの例ですが、欧州議会議員、地方議会議員とも女性議員が30%を超えています。これも当然のことでしょう。生活の身近なことを扱うわけですから女性が多いのが当然です。ところが日本は地方議会の女性議員は国会よりも少ない。これでは女性の声が正しく議会に反映出来ないと思います。

次の問題は世襲議員が多い。自民党ですと過半数でしょうか、特に歴代首相が全て世襲議員ですね。世襲議員が悪いという事ではなくてそれ以外の人達が議員に成れないことが問題です。

この現状を改善し、様々な職業経験の人や女性や若い世代が政治に参入できることが代表性の回復に重要な事だと思います。多分大臣の中で普通にお給料貰って、満員電車で通勤した経験のある方はほとんどいないと思います。これでは国民の生活を実感できないでしょう。こうして庶民生活経験のある方が政治に参加する事が大事だと思います。

どうしたらよいか？我々は有権者として「選挙制度」に関心を持つことが大事です。選挙制度の問題点もたくさんありますが、主なもの3つを書きました。

選挙制度に関心をもつ

- 論点① 定数不均衡は単に選挙権の不平等だけでなく、民意の歪みをもたらす。
- 論点② 当選者決定方式の違いは結果に影響する。
少数者の民意を反映しない小選挙区制
小選挙区と中選挙区が混在する参議院
- 論点③ 普通の人が立候補し易い選挙制度

女性議員：日本の現状

国会議員の状況

(列国議会同盟の調査・2016年4月1日現在)

衆議院 475名中45名 9.5%
(世界平均は22.8%)

191カ国中157位

参議院 242名中38名 15.7%
(世界平均は20.0%)

論点①の定数の不均衡が単に選挙権の不平等だけでなく、民意の歪みをもたらすのです。実は人口が増えている都市部の方の意見より、人口が少なくなっている地方の意見が取り入れ易くなっているという事になります。参議院についてはいろんな意見がありますが、衆議院についてはこういうことが有ってはいけない。一票がゆがみのない形で反映されることが必要です。単に平等だけでなく政策を歪めるといふ観点からも定数不均衡は大事な問題です。

論点②の当選者決定方式の違いは結果を全く変えてしまいます。

小選挙区制ですが、例えば A と B 政党があり A が51%、B が49%の支持率の場合、全国の投票結果が支持率と同じで 100 選挙区あれば A 政党が当選 100 人と B 政党ゼロ人となります。対して全国 1 区で完全比例代表制にすれば 51 人対 49 人と言う結果が生まれます。選挙制度で結果はこれだけ違ってきます。小選挙区制のもう一つの問題は少数政党を支持する人々、少数派の人の意見が完全に無視されます。参議院では小選挙区と中選挙区が混在していますが、どちらも単記制。これは日本独自の奇妙な制度です。普通は 3 人選べる選挙区なら投票用紙に 3 人の名前が書けるのが当たり前です。

参議院の選挙区選挙の場合は全国の県単位で人口の多いところは中選挙区、少ないところは小選挙区という事になっています。ですから住む所の人口によってどういう人を選ぶかという原理が変わってきます。最近学者の中でも議論され始めたのですが、小選挙区制は力のある与党に有利、中選挙区は野党にも議席獲得の可能性がある。今の小選挙区は農村部に多く、中選挙区は都市部に多い。ですから農村部に強い政党は小選挙区を独り占めできる。都市部の中選挙区でも与野党が票を分けますから野党は議席を独占できない。ここでも農村部に強い政党に下駄を履かせていることとなります。以上のように不公平な参議院選挙区の選挙制度は問題があります。これは私たちの票がどう扱われるかと云う大問題です。もっと関心持つべきだし、マスメディアももっと大々的に書くべきだと思いますし、もっと市民の側からも声を上げるべきだと思います。

論点③は普通の人立候補出来るようにすべきです。国政選挙では 300 万円もの供託金が必要で、得票が少なければ没収されます。更に立候補するためには現職を辞職しなければなりません。これでは若い人で政治に志があっても立候補出来ません。8 年前にオバマさんが立候補した時、オバマさんはずっと上院議員でした。あの時は知事でも立候補した人もいました。現職を辞任しなくて良いから当選の見込みのない選挙にも出られるのだと思います。ところが日本の場合、民間人が市議会に、市議会議員が県議に、県議が国会議員に立候補するときは全て離職しなければならないのです。少し厳し過ぎると思います。他の国でここまで厳しい国はありません。兼職できるという国すらあります。民間会社も今は裁判員に当たると公認で休暇を取りますね。ですから立候補の時に休暇を取りやすいようにすればもっと議会に立候補しやすくなると思います。

公務員が行政から立法の仕事をしてみたいという方がいると思います。公務員の兼職は禁じられていますが、自分の職場のある自治体ではなく、住所のある自治体では認めるとかもう少し柔軟でもよいと思います。議会でも益々人材が枯渇しています。特に地方議会では無投票当選が随分と増えています。これは投票率が下がっているところの問題ではありません。立候補する人が居ないから選挙なしで議員が選ばれる。選挙民を代表していると言えないですね。もっと立候補のハードルを下げては如何でしょうか。このままでは中々人材を議会に送ることができない。そうすると議会を信頼できないと云う悪循環になってしまうのではないのでしょうか。

女性議員が世界的に見て一番少ない現状をどうするか、最近も超党派で法案提出しようとしてみたが自民党の反対で出せなかった。他の国ではいろいろな仕掛けをやっています。

日本の地方議会では女性議員ゼロと言うところが沢山あります。そこに入って行くのは大変な勇気です。世界で拡大している仕掛けにクォータ制と言うのがあります。一定の割合を女性に割り当てる。これは法律で強制するのではなく政党が自発的にやっています。

議席割当制は例えば 100 議席あれば 30 は女性と決める。

世界で拡大するクォータ制

(2011年3月31日現在)

日本経済新聞2014年6月29日付

クォータ制の手法	
議席割当制	17カ国が導入
候補者クォータ制	34カ国が導入
政党による自発的なクォータ制	52カ国が導入

若者議席と言うのもあります、チュニジアです。少数民族議席と言うのもあります。この割当制は 17 各国で実施されています。候補者クォーター制は候補者の一定割合を女性にするというものです。法律で決めています。韓国も比例代表については実施しています。34 カ国が実施しています、議席割当制とか法律で候補者クォーター制を決めると言う国は女性の進出が遅れていた国です。北欧スウェーデンでは女性議員が40%を占めていますし、このような国々は政党による自発的なクォーター制先進国で 52 ヶ国あります。今や各国でクォーター制の法制化が進められており日本は乗り遅れています。

少し過激な事例が次図のフランスです。フランスと言うと女性議員が活躍していると思われがちですが、かつてはヨーロッパでも女性議員比率が低い方で日本と同じ位だった。特に隣のドイツとか北欧に水を空けられていました。21 世紀になってパリテと言うのを始めました。

パリテは同数と言う意味で憲法も改正しました。下院議員は小選挙区 2 回投票制で決選投票を行う仕組みです。当選者の性別を半々にすることは出来ませんから、政党の候補者選定で片方の性が48%以下になると政党助成金を減額する仕組みです。実際に最初は減額比率が低かったため効果が上がりませんでした。そこで減額率を150%にしました。例えば男女比が60%対40%ですと差は20%です。150%×0.2(20%)ですから助成金は30%減額です。フランスも政党は国庫補助頼みです。日本と同じです。かなり効き目がありますね。それから欧州議会、州議会、市町村議会(コンミュン)では名簿式比例代表制が採られています。名簿式ですから男女を交互に記載することが可能で、次の選挙で完全に男女半数ずつになりました。

最後の改正が県議会でした。2013 年の改正で昨年の選挙から実施されました。以前は女性議員の比率は日本と同じでした。小選挙区ですが下院の選挙制度改正のように地方議会で助成金減額の方法も取れませんでしたので、小選挙区割りをして半分を減らし、当選枠を 2 名にしました。男女ペアで立候補することが義務付けられました。男女並んだ選挙ポスターがあります。昨年の選挙後に男女同数の議員数となりました。かなり過激な改革です。憲法改正が必要ですから日本ですぐ出来るとは思いませんが、世界では色々な改革をやっているのが事実です。

選挙制度は不変のものではないし、私達の声をどの様に伝えて行くかと言うルールですから、「もっと変えるべきではないか」と言う声を上げるべきだと思います。

どうしたら国会の信頼を取り戻せるか？2 番目のポイントは審議を通じた政策決定への民意の反映についてです。民意の反映度がどの位かの把握は難しい。それで審議時間はどの位かを見たいと思います。本会議は衆参共に年間 50~60 時間です。1 日当たり 1 時間。首相の施政方針演説も議院の構成を決める時間も併せて年間 50 時間、法案審議は何もやっていない。単なる儀式的の場です。分野別の常任委員会があり審議を尽すことになっています。しかし全ての委員会を合わせて年間 1,300 時間ぐらい。これも減少著しい。戦後間もない時期の委員会審議時間はこの倍ぐらいはやっていました。その委員会でも法案修正につながる実質的審議は見られない。法案を一条一条審議する場面は全くありません。日本の国会は私達の意見を反映して法案を修正する場にはなっていないという事です。

諸外国の議会はどうなっているかご紹介いたします。次図に示しました。いずれも下院本会議のデータです。日本の何倍か、1000 時間以上の審議をやっています。ウィークデーは毎日やっている感じですね。諸外国の議会はどうなっているかご紹介いたします。右図に示しました。いずれも下院本会議のデータです。

外国でも議員は選挙区に帰りますので、金曜日曜日は余り審議しないのです。火曜から木曜までは朝から晩まで本会議で審議するのが各国の国会です。定足数を数えませんが全ての議員が出席している訳ではありません。勿論採決の

法律によるクォーター制の実例 フランスのパリテ

小選挙区2回投票制の下院議員選挙

一方の性の候補者が全候補者の48%を下回ると、その政党への公的助成金を減額

名簿式比例代表制の欧州議会、州議会、市町村議会選挙

男女を交互に記載した候補者名簿の作成を義務づけ

県議会議員選挙

従来は下院同様の小選挙区2回投票制だったが、2013年の改正により男女2名のペアで立候補することを義務づけ

(参考資料)
米英独仏の議会下院の本会議審議日数・審議時間
(国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課調べ)

	期日	本会議審議日数	本会議審議時間
アメリカ下院	2013年1月3日~ 2014年1月3日	160日	768時間24分
イギリス下院	2012年5月9日~ 2013年4月25日	143日	1,057時間39分
ドイツ下院	第17選挙期(2009年 ~2013年)の平均	63日	492時間14分
フランス下院	2012年10月1日~ 2013年9月30日	155日	1,382時間40分

際は別です。いずれにしても日本の議会とは大分違うのがお分かりいただけると思います。

日本の国会は余り修正が無いと言うと権限が弱いのではないかと思います、国際比較して見ますと、実は強い権限を持っています。分野別の常任委員会が分権的で強力な権限を有し、法案の自由な修正起草が出来ます。公聴会開催・参考人招致、強制力のある国政調査権行使、証人喚問で証人が偽証しますと偽証罪になります。

これ程強い権限を持つのはアメリカ位でしょうか。議院内閣制の国では珍しいと思います。これは戦後の改革でアメリカをモデルにしたのがルーツです。その他にも立法補佐機能として、・常任委員会調査室・議院法制局・国立国会図書館調査及び立法考査局などが設けられ、10人ほどのスタッフが常駐しています。他のヨーロッパの国々でここまで整備された国は無いと思います。私等がやっている、議会を比較する研究の原則と

言うのは、常任委員会が強力・活発であればある程法案は修正される。専門的な立場から政府が出してきた法案を修正する、これが当然の原則です。

本当は強い国会の権限

- ・強力に分権的な分野別常任委員会制度
法案の自由な修正および起草
公聴会等の開催・参考人招致
強制権をとまう国政調査権の行使
- ・アメリカモデルの立法補佐機構
常任委員会調査室
議院法制局
国立国会図書館調査及び立法考査局

事前審査制の帰結

国会の強力な権限は宝の持ち腐れに

(審議の場のずれ)
諸外国では本会議で行われている政府対野党の論戦を委員会(とくに予算委員会)において実施しているため、本会議の空洞化が進行

立法過程の透明性低下

ところが日本は正しく常任委員会は強力なのですが法案は修正しないのです。日本の常任委員会は与党と野党が対決して政府を追及する。これはどちらかと言えばイギリス型です。イギリスと言えば議会政治のお手本と言われますが、常任委員会が無いのです。帝国議会では法案審議の都度「〇〇特別委員会」を作ってやっていたのですが、それと同じことをやっています。イギリスには専門性の高いうるさ型の議員さんが集まって審議する委員会制度が全く無いのです。イギリスは本会議で全てやるのは大変だから委員会で荒ごなしをしてから本会議で審議する方式で、審議は対決型です。日本の場合はそうではないのに何故か対決型の審議しかしていない。法案修正もイギリス並みかそれ以上に低調なのは何故か。

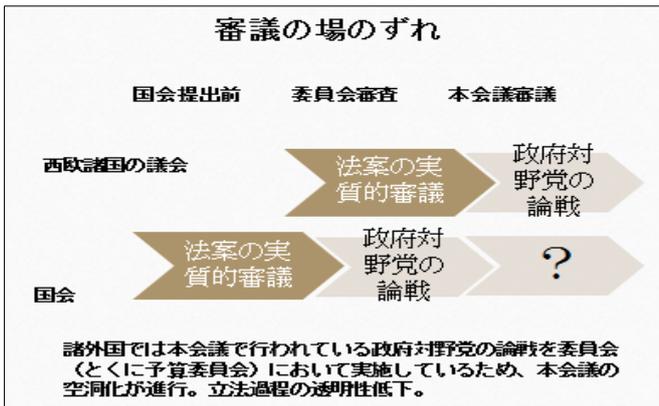
直接的要因としての与党事前審査体制

事前審査システムの確立に伴い、国会審議の形骸化が進行

- ・政府・与党間の意見調整が国会審議開始以前に決着するため、野党は実質的な法案審議を通じて存在感を発揮できなくなる。

日程闘争中心の「かけひき国会」へ
1975年頃を分岐点として国会審議が変質
(本会議)開会時間半減、質疑と法案修正の衰退
記名投票激減、委員会報告の形骸化、緊急質問の消滅
(委員会)公聴会と請願の形骸化、発言時間割当制の広がり

委員会審議が低調な直接的原因は「与党事前審査体制」だと言えます。ご承知の通り与党には政務調査会があり、所謂政調が国会に出す法案も予算案も全て事前にきっちり審議をして、政府と与党の意見が調整出来てから国会に提出する。60年代にこのシステムを作り、70年代田中角栄内閣時代ころに完成の域に達しました。



(2) 審議を通じた民意の反映

- ・諸外国議会と比較して圧倒的に短い本会議時間
衆参とも年間50~60時間程度
- ・減少が著しい委員会審議時間
全委員会の合計は年間1300時間程度だが本会議同様に減少が著しい
委員会でも法案修正につながる実質的審議はほとんどみられない

そうなりますともう国会の中で法案修正をしない訳です。先程野党の影響力について述べましたが、法案を修正したくても与党が譲歩しなければ修正できません。外国では殆どの場合与党が政府案を修正します。事前に精密な審議をしませんから、ある政府案に対して地方にはこんな意見もあるので修正した方が良いでしょう。等の意見で法案が修正されます。日本では国会が始まる前に終わってしまいます。自民党議員も色々な意見の人がいます。異論も含めしっかり議論をして法案を出しますので後から蒸し返す事はない訳です。与党議員は無傷で法案を通すことに専念しますし、野党議員は法案を修正することが出来ない訳です。残る方法は「日程闘争中心のかけ引き国会」しか無くなるのです。日程闘争で審議未了廃案に追い込むしか方法が無くなるのです。そうなったのは75年位からです。1970年ごろから審議時間も短く、法案修正も衰退し、上記の表に示したように国会が形骸化して行くのです。委員会も公聴会も形骸化しています。公聴会が開かれると法案が可決されるというサインになっています。安保法制の公聴会の際、公聴会がこんなに形骸化していると多くの方が怒りました。しかしそれが実態なのです。

この辺も市民運動をしている方が知らないところですが、請願も沢山出ていますが全く徒労に終わっているのです。もう出来レースで法案を通すことが決まっているからです。

発言時間も法案を通すことが決まっていますから、各政党に割り当てられるようになってきました。それどころか野党が欠席している時でも“何分経ちました”とカウントするようになりました。これも1975年以降の事です。かなり酷い事になっていると思います。結局与党の事前審査制の帰結として国会の強力な権限が宝の持ち腐れという事になっています。

審議の場がずれていることも問題です。法案の重要な審議は本会議では行われず、更に各種委員会の審議の前に与党内部で調整されてしまいますから立法過程の透明性は失われ、私たち国民の前には公表されないままに国会の審議が終わるのです。利益団体の代表で情報を取れる方もいるでしょうが、我々国民は何も分からないブラックボックスのまま法案が通過してしまう事に成るのです。

審議の場のずれについて説明します。ヨーロッパの議院内閣制の普通の国はどうやっているか？勿論事前にある程度与党議員の意見を聞きます。ある程度説明し意見を聞いておかないと法案が通りませんから。あとは国会に出してからやりましょうとなります。委員会の審議で与党と政府が議論して修正し採決します。本会議でも党議拘束のもとに議論採決となります。野党は委員会の場で自分達の意見が通っていないのですから反対・修正意見を出して議論します。国民は与野党どちらの意見が正しいかを見ることができます。日本では国会へ提出前に与党議員が事前審議をして法案が決まってしまう。委員会では党議拘束がかかって与党議員は法案成立に注力します。委員会は政府と野党が対決し論戦を戦わせています。今でも国会中継を見ますと委員会の場で結構論戦をやっています。しかし何も変わりません。後は本会議では何もやることはない状態になります。これが現在の審議の在り方です。自民党自体も小泉さんは事前審査廃止と言っていました。何故かという内閣のリーダーシップが低下するやり方だからです。ヨーロッパ諸国の場合は内閣がこうしたいという時に、与党にある程度の説明はしますが、兎に角内閣の意向で法案を出してしまう訳です。そこから与党が修正を掛けますが、可也政府がリードして法案を決めます。ところが日本の場合与党と官僚が法案を事前審議しますから内閣はノータッチという事になります。内閣が思ったような法案が出来て来ないことになります。現在も首相が公式に介入することは出来ません。しかし、与党議員を全部抑え込んでしまえば内閣の思い通りの法案が出来ます。現状は制度外の力によって首相の意見が通っていますが、小泉さんの場合事前審査をやめて自分のやりたい事をやりたかったが出来なかった。何も制度的には改革されていません。

審議の活性化・実質化への地道な改革はどうしたら良いのか、専門的には国会改革、審議改革のポイント

(3) 国民との情報共有

- ・会議録以外の情報がほとんど発信されない。
- ・委員会審査の報告書はまったく形骸化。
- ・国政調査権を行使して調査を実施しても、調査報告書は作成されない。

審議の活性化・実質化への地道な改革

国会改革の両輪

- ① 内閣法案審議過程における政府の主導権の確保
内閣の発言権の確保および内閣修正の自由化
国会審議を通じて内閣と与党の合意形成を図り、
野党の意見も聞く。
- ② 国会審議の活性化
委員会審査の自由化と逐条審議
会期不継続原則の見直し
本会議活性化のための定足数見直し
口頭質問の導入

として二つの側面があり、法案審議にはある程度内閣のリーダーシップが必要です。次に国会審議をどうやって活性化するかこの両方やっていく。これは世界の議会の常識です。日本の改革は定数削減位で、70年ぐらいいまでは改革していましたが、最近何もしていません。本当は地道な改革が必要です。内閣の主導権確保という事ですが、今の内閣は法案を出せるのですが後は何も出来ません。法制度がそうなっています。特に衆議院で可決して参議院に回ってから内閣は修正案を出せません。これでは国会の場で与党と協議して法案修正は出来ません。内閣が修正案を出せるようにしないと審議の実効がないと思います。一方国会審議の形骸化は改革すべきです。委員会審査の発言時間割り当ては止めるべきですし、条文毎の逐条解釈審議もやられていませんがこれはやるべきです。日本の会期制度は時代遅れです。通常国会会期 150 日で都度延長しなければならぬ。一回終わったら臨時国会を開くしか無く、年中開いたり閉じたりしています。会期不継続原則がありまして原則として審議していた法案が廃案になります。非効率な事です。他所の国はほぼ通年国会です。会期不継続の原則は何処も廃止しています。次の選挙までは法案は審議できます。今は通年議事を地方でもやっています。比べて日本の国会は遅れています。日本は定足数を厳しくしていますから、本会議を長時間開けません。諸外国ではその点緩やかになっています。評決のときには初めて数えるのです。この辺も改革の余地があると思います。それから口頭質問と言うのがありますが、本会議場で政府に対して質問するのですが、議院内閣制でこれをしていないのは日本だけです。党首討論と言うのがありましたが今は全く低調です。元々イギリスの口頭質問の時間の一部分を真似したものです。イギリスでは週 1 回首相に順番で質問する時間があります。その補充質問という事で党首が補う形です。日本はその党首討論だけを真似てしかも衆参合同委員会と言う良く判らない所で行っています。党首討論も本会議場で実施して皆さんが傍聴出来るようにしたら良いと思います。国会見学に学生を連れて行きますが本当に空の議場を見るだけです。しかし、学生も委員会審議を見せますとやっぱり国会って頑張っているねと言います。

第三番目の問題で**国民との情報共有**がありますが、日本は全くお粗末です。ただし、日本の国会は議事を速記して記録として公開するという事にかけては世界で一番進んでいる国だと思います。当時の人が偉かったと思います。帝国議会在が 1890 年第一回開かれた時から最新の速記術を採用し 1 回目から速記が残っています。しかも全てインターネットで見ることができます。是非ご覧になってください。

問題はそれ以外の情報が全く発信されないのです。委員会は実質的な審議の場ですから、私も参考人と呼ばれいろいろ発言しました。議事録は残っていますがちゃんとした報告書は作成されないのです。国政調査権で参考人を呼び、いろいろ聞きだして調査を実施しても、報告書は作成されない。世間では調査をしたらちゃんとした報告書を作るのが常識ですね。国会は税金を使って高い費用をかけても調査報告書が作成されないのです。憲法審査会などは報告書を作成していますが、何故か委員会はやっていません。国勢調査権を行使した場合でも全く報告書は作成されません。これではどうしようもない。ですからもう少し与野党の立場を離れてもう少し中立的な立場で法案の審議出来れば報告書になると思います。日本の国会の変な処だと思います。

他の国では委員会で調査や審議をした場合、立派な報告書が作成されます。重要法案ですと数百ページにもなり、関係資料が載っていますから審議の過程がよく分かります。国民にとっても立法者がどんな意図でこの法案を作ったかが判るようになります。この頃地方議会での情報発信が言われるようになりましたがまだ報告書を作るようになっていませんね。日本の委員会は与野党対決型ですから、報告書の作りようがないのです。

海外の研究者が日本の議会改革について調べたい。報告書は何処にありますか？私のところに来ますが報告書はありません。よその国では議会の報告書があるのは当たり前です。この辺は国民に対して情報を提供し共有しようとする意識が足りない事を示しています。

政治制度を変え、より良くすることが議会の役目だと思います。しかしその意識が乏しいです。政治家にも国民にも乏しいです。18 歳選挙権がやっと実現しましたが、戦後は 20 歳で選挙権を国民に与えました。当時は 21 歳 25 歳の国も多かったので進んだ国でした。

その時の議論は「日本人は早熟だから」でした。その時から思考停止して 20 歳のまま。その間に他の国の大半は 18 歳、中には 16 歳の国もあります。毎年大学生の 1 年、2 年生に「貴方は 18 歳選挙権を欲しいです

政治(政治家)の役割は大きい

そして、有権者の役割も！

政府を監視するのは国会の役割だが、
国会を監視するのは国民の役割
国会や代表制民主主義を見捨てず、
うまく「使う」必要があるのでは？

か？」と言う質問をしています。二年前までは7割以上の学生が私達は未熟だから要りませんと言っていました。ところが去年18歳選挙権が決まってからは逆転しました。7割以上の学生が賛成、良い事だ。学生だけではなく国民は制度が変わると良い事だと思うのではないのでしょうか。死刑制度についても日本は存続しています。フランスの例ですが国民の意見は死刑があった方が良いが大半ですが政治的リーダーシップで死刑廃止を決めたところ、世論はがらりと変わって死刑廃止して良かったとなりました。

日本もそうなると思います。世論をリードするのが政治家の役割だと思います。政治家に世論をリードする気概がなくて「時期尚早である」とか、改革の足を引っ張ることが多いです。これを何とかしないとどんどんガラパゴスになってしまいます。その政治家を選び選挙制度を考えるのも選挙民の仕事、政府を監視するのは国会の仕事ですが、国会を監視するのは国民の役割です。代表制民主主義を見捨てないでうまく使う必要があると提案して今日のお話を終わりたいと思います。

【 質疑 】

Q:最高機関の国会が本当におかしくなっていると大変怒りを感じています。国会改革の活動と先生方の接点はどうなっているのでしょうか。

A:国会には国会改革委員会はありません。特別委員会を作るよう提案はしています。かつては衆参両議長の下に直属機関を置いてそこで議論をし、各党の合意を得て本会議で国会法の改正を行っていました。最近はやがと動かない実情です。中にはやる気のある国会議員もいます。自民党、民進党、公明党にも呼ばれて意見を言いますがどうも変える動きにはなりません。最近選挙制度を変えて議員を変えた方が良いのではと思うようになりました。

Q:具体的にどのように選挙制度を変えたらよいかお考えをお聞かせください。

A:選挙制度では比例代表の「非拘束名簿」はダメだと思います。政党がどういう人を参議院に送るかを決められないから順位付けが出来ないのでそうしているだけです。政党が識見の高い人や女性の枠を増やして3人に1人は女性にするとか政党の姿勢を示すべきです。選挙区は参議院で都道府県別は破綻しています。人口比例を守れませんから。合区が出来ましたが次は飛び地で合区は出来ませんから破綻です。オーバーホールする時期です。衆議院の小選挙区制も破たんしています。なぜか？まず都道府県に定数を振ってから選挙区を作る方式ですが20年くらいしか持たない。全面的に変える必要があります。基本は比例で小党分立にならない配慮や強い政党にプレミアムつけるとか、5%条項とかで小さいところを排除する。諸外国でいろいろ工夫をしていますから私はそのようなところから選挙制度に手を加えたたらと思っています。

Q:日本国民は国家、政府を信頼していると思っています。熊本地震が起きても略奪や暴動は起きない。国民は政府を信頼しているからではないのでしょうか。アメリカなどでも大災害の際に必ず暴動、略奪が起きています。日本も戦時中何回か内閣が変わっていますがこういう事は起きなかった。

A:信頼しているのは政治ではなく行政ではないでしょうか。行政に対する信頼はまだあるが、政治に対しては信頼していないと思います。戦時中の事ですが何故二大政党が倒れたか、今よりもっとまともな二大政党制でした。自由主義が憲政の常道だと思っていました。ところが軍部の台頭やテロによって政党内閣が退陣する。これの基本は国民が既成政党を見捨てたのです。既成政党に対する支持がすごく低下したのです。政治腐敗や賄賂の問題とか、普通選挙になっても基盤である地主などの富裕層の声を聴くばかりで、庶民を代表していない等の投書がありました。今の状態と同じだと思います。坂を転がるように退場していきました。国民が見放したからです。今の憲法では内閣を見放しても選挙で内閣を作らなければならない歯止めがありますが、かつてはそれがなかった。政党政治に頼るよりほかの人にやってもらった方が良いと国民が思い始めているのは大変危険な状態だと思います。戦前も軍部とか官僚の方が貧しい人のことを思いやっていた。なぜなら軍部は地方から貧しい人たちを兵士として採っていたからです。その人たちの福祉を考えないと強い兵隊にならないからです。対して既成政党は地主とか富裕層の意見を聞いてしまう。今と似ていませんか。危険だと思います。

Q:委員会審議の事ですが、予算員会の審議は政策的議論ではなくて個人的なスキャンダル追及が多いように思います。

A:日本の委員会は本会議の代わりですからどうしても与野党の論戦になってしまう。審議をやっても法案は変わらない出来レースです。スキャンダルの追及のような事が多くなってしまふ。

Q:国民の政治意識について、スウェーデンの高校生に趣味を聞いたところ政治と言われてびっくりしたことが有ります。若年層の政治意識の差の原因はなぜでしょうか。

A:歴代政権が政治教育をしない。させないようにしてきたからです。具体的な事例の政治の話をしていないので政治教育は出来ないと思います。地方議会の人があるんな会派と一緒に高校を回って出前教育みたいにしてある話も聞くようになりました。無色透明では政治の話に興味を持つ訳がありません。無色透明を要求して公民・政治経済の教科書が作られています。暗記科目になっています。

イギリスも若年層が政治に関心が少なく、国民投票も若年層が投票しないのではと危惧されています。ドイツなどでは若者の政治教育に力を入れる政党に助成金を手厚くしています。日本も巨額の税金で政党助成金を支給しているのですから、女性候補の問題などまともなことをやっている政党に配分を多くする事を考えた方が良いでしょう。

Q:参議院は良識の府で政党とは関係なく見識のある方々で、過半数は緑風会に属していた。今の議会政治は退歩している。あの当時に戻ってはどうか。中選挙区でしたら少数政党も当選する。

A:残念ですが戻れません。それは選挙をしているからです。政党は選挙マシんです。政党なしで選挙に出るのは非常に難しい。選挙を繰り返していると政党化して行きます。それを食い止めるか。

例えば憲法改正しないとできませんが、各県 2 名にしてしまう。人数を減らしますとそれなりに見識のある方が出てきます。このような極論をしないと今の選挙制度の手直し程度では政党色をなくするのは無理だと思います。

Q:代表民主主義をうまく使うこと。その通りだと思います。選挙で国会改革のテーマが取り上げられなければ我々はどのように 1 票をと投じれば良いのか。

A:一番の問題はメディアの責任だと思います。メディアがこの問題を取り上げ、各党に公開質問をすれば関心が深まり動くと思います。票にならないことはやらないのです。それと国会改革の話などははっきり言ってあまり面白くない。どの国でも国民が国会改革を基準に投票するようなことは無いのです。メディアが今の国会制度はおかしいと言って、他の事でインセンティブを作っていくと中々無理だと思います。

日本でもヨーロッパでも政治家と言うのは同じような人達です。日本が劣っているところはマスメディアだと思います。

以上

大山先生のプロフィール

一橋大学大学院法学研究科修士課程修了。博士(法学)。

国立国会図書館勤務、聖学院大学助教授、同教授を経て、2003年より現職。

第29、30、31次地方制度調査会委員

衆議院議員選挙区画定審議会委員

(専攻)政治制度論

(主要著作)

『国会学入門』三省堂、1997年

『住民投票』(共著)ぎょうせい、1999年

『国会学入門・第2版』三省堂、2003年

『比較議会政治論』岩波書店、2003年

『マニフェストで政治を育てる』(共著)雅粒社、2004年

『日本の国会－審議する立法府へ』岩波新書、2011年

『フランスの政治制度・第2版』東信堂、2013年